Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2649**

15. Wahlperiode 09. 03. 2004

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Dr. Wolfgang Schäuble, Hartmut Koschyk, Christian Schmidt (Fürth), Dr. Norbert Röttgen, Thomas Strobl (Heilbronn), Wolfgang Zeitlmann, Günter Baumann, Clemens Binninger, Hartmut Büttner (Schönebeck), Norbert Geis, Roland Gewalt, Ralf Göbel, Reinhard Grindel, Ernst Hinsken, Volker Kauder, Kristina Köhler (Wiesbaden), Dorothee Mantel, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Stephan Mayer (Altötting), Beatrix Philipp, Dr. Ole Schröder, Anita Schäfer (Saalstadt) und der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35 und 87a)

A. Problem

Die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus sind zu einer besonderen Herausforderung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geworden und haben zu einer nie dagewesenen Belastung der Sicherheitskräfte von Bund und Ländern geführt. Die Überwachung von gefährdeten Objekten etwa bindet Polizeikräfte, die damit für andere polizeiliche Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. In einer solchen Situation könnte der Einsatz von Streitkräften zum Schutz ziviler Objekte die Polizei entlasten. Nach der bisherigen Rechtslage herrscht zudem Unklarheit, ob die Streitkräfte zur Hilfe bei besonders schweren Unglücksfällen nicht nur für die Bewältigung der Folgen eines bereits eingetretenen Unglücksfalls, sondern auch zur Hilfe bei der Verhinderung des Eintritts eines unmittelbar bevorstehenden Unglücksfalls eingesetzt werden können. Die gleiche Frage kann sich stellen bei allen sonstigen Geschehnissen mit außergewöhnlichen Gefährdungspotenzialen für Menschen, bedeutende Sachwerte und Lebensgrundlagen, die den Katastrophenfall auslösen (Katastrophen).

Klärungsbedarf besteht ferner zur Frage, wer für die Abwehr von Gefahren aus der Luft zuständig ist. Zudem bedarf es einer Regelung, wonach die Streitkräfte zur Abwehr von Gefahren von der See her eingesetzt werden können, wenn hierfür ihre spezifischen Fähigkeiten erforderlich sind.

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, im Falle terroristischer Bedrohungen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz der Streitkräfte auf Anforderung eines Landes zum Schutz ziviler Objekte zu schaffen und im Interesse der gebotenen Rechtssicherheit den Einsatz der Streitkräfte zur Hilfe bei der Verhinderung eines unmittelbar drohenden Unglücksfalls sowie die Zuständigkeit der Streitkräfte für die Abwehr von Gefahren aus der Luft klarzustellen. Darüber hinaus soll auch eine Rechtsgrundlage geschaffen werden für den Einsatz der Streitkräfte bei der Abwehr von Gefahren von See her.

B. Lösung

Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 35 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes soll es ermöglichen, im Falle terroristischer Bedrohungen auf Anforderung eines Landes die Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte einzusetzen, wenn in diesem Fall die Polizeikräfte des Bundes und der Länder zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht mehr ausreichen. Darüber hinaus soll in Satz 2 klargestellt werden, dass Amtshilfe nach dieser Vorschrift nicht nur im Falle eines bereits eingetretenen besonders schweren Unglücksfalls oder eines sonstigen Katastrophenfalls zur Hilfe bei der Bewältigung seiner Folgen zulässig ist, sondern auch dann, wenn ein solcher Fall unmittelbar droht und Maßnahmen zur Verhinderung seines Eintritts zu ergreifen sind. Ferner soll in Artikel 87a Abs. 2 des Grundgesetzes klargestellt werden, dass die Streitkräfte zur Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her auch dann eingesetzt werden dürfen, wenn dies zur wirksamen Bekämpfung dieser Gefahren erforderlich ist.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten entstehen durch den Einsatz von Streitkräften.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35 und 87a)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 35 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

      aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

      „Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land

      1. in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte;

      2. im Falle terroristischer Bedrohungen Streitkräfte zur Unterstützung seiner Polizei beim Schutze von zivilen Objekten anfordern, wenn die Unterstützung durch Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes nach Nummer 1 nicht ausreicht.“

      bb) In Satz 2 werden die Wörter „bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall“ ersetzt durch die Wörter „bei der Verhinderung einer unmittelbar drohenden Katastrophe oder eines unmittelbar drohenden besonders schweren Unglücksfalls oder bei der Bewältigung ihrer Folgen“.

      cc) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

      „Die Verpflichtung zur Amtshilfe nach Absatz 1 bleibt unberührt.“

   b) In Absatz 3 Satz 1 wird das Wort „Naturkatastrophe“ durch das Wort „Katastrophe“ ersetzt.

2. Artikel 87a Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

   „(2) Außer zur Verteidigung und zur Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her, zu deren wirksamer Bekämpfung der Einsatz der Streitkräfte erforderlich ist, dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 9. März 2004

Wolfgang Bosbach
Dr. Wolfgang Schäuble
Hartmut Koschyk
Christian Schmidt (Fürth)
Dr. Norbert Röttgen
Thomas Strobl (Heilbronn)
Wolfgang Zeitlmann
Günter Baumann
Clemens Binninger
Hartmut Büttner (Schönebeck)
Norbert Geis
Roland Gewalt
Ralf Göbel
Reinhard Grindel
Ernst Hinsken
Volker Kauder
Kristina Köhler (Wiesbaden)
Dorothee Mantel
Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Stephan Mayer (Altötting)
Beatrix Philipp
Dr. Ole Schröder
Anita Schäfer (Saalstadt)
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

1. Die besonderen Herausforderungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angesichts der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus belasten die Sicherheitskräfte von Bund und Ländern in einem bisher nie dagewesenen Maße. Dabei bindet insbesondere die Überwachung von gefährdeten Objekten Polizeikräfte, die damit für andere polizeiliche Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. In einer solchen Situation könnte der Einsatz von Streitkräften zum Schutz ziviler Objekte, der, wie Artikel 87a Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes zeigt, keine den Streitkräften grundsätzlich fremde Aufgabe ist, die Polizei entlasten.

Das Grundgesetz lässt jedoch einen solchen Einsatz von Streitkräften bisher nicht zu. Anders als der Schutz militärischer Objekte (einschließlich solcher der Bündnispartner) ist der Schutz ziviler Objekte eine Aufgabe der Polizei und gehört grundsätzlich nicht zum Verteidigungsauftrag der Streitkräfte. Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte aber nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt (Artikel 87a Abs. 2 GG). Ein solcher Einsatz im Innern ist zum Schutz ziviler Objekte bisher nur im Spannungs- und Verteidigungsfall (Artikel 87a Abs. 3 GG) und im Fall eines inneren Notstandes (Artikel 87a Abs. 4 GG) ausdrücklich zugelassen. Der Schutz ziviler Objekte beschränkt sich auch nicht auf eine bloß technisch-logistische Unterstützung, wie bei der Zurverfügungstellung von technischem Gerät oder Einrichtungen, sondern ist Ausübung hoheitlicher Befugnisse und damit Einsatz, der nicht im Wege der Amtshilfe nach Artikel 35 Abs. 1 des Grundgesetzes geleistet werden kann.

Um den Einsatz der Streitkräfte im Falle terroristischer Bedrohungen zu ermöglichen, bedarf es einer Ergänzung des Grundgesetzes. Angesichts der grundsätzlich verschiedenen Aufgaben von Polizei und Streitkräften muss ihr Einsatz jedoch ultima ratio sein. Die Zuständigkeit der Länder bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben ist zu wahren, indem der Einsatz der Streitkräfte nur auf Anforderung eines Landes im Wege der Amtshilfe vorgesehen ist.

2. Nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes können Streitkräfte zwar auch zur Hilfe bei einem besonders schweren Unglücksfall angefordert werden. Zumindest zweifelhaft ist jedoch, ob auch Hilfeleistungen bei Maßnahmen zur Verhinderung eines unmittelbar drohenden Unglücksfalls im Sinne des Artikels 35 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes zulässig wären (befürwortend Hochhuth NZWehrr 2002, 154 ff./156 ff.; Wiefelspütz NZWehrr 2003, 45 ff./63; Gramm NZWehrr 2003, 89 ff./93; ablehnend Krings/Burkiczak DÖV 2002, 501 ff./512; Dreist NZWehrr 2002, 133 ff./138). Insoweit bedarf es deshalb einer Klarstellung in Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes. Gleiches gilt für die Verhinderung unmittelbar drohender Katastrophen. Dabei soll zugleich der Begriff der Naturkatastrophe durch den Begriff Katastrophe ersetzt und damit die Begrifflichkeit des Katastrophenschutzrechts übernommen werden, das für die Annahme einer Katastrophe nicht auf die Art des auslösenden Ereignisses, sondern auf seine Folgen abstellt.

3. Zur Herstellung der gebotenen Rechtssicherheit ist ferner in Artikel 87a Abs. 2 des Grundgesetzes klarzustellen, dass die Streitkräfte auch dann zur Abwehr von Gefahren aus der Luft eingesetzt werden können, soweit zu deren wirksamer Bekämpfung der Einsatz der Streitkräfte erforderlich ist. Darüber hinaus soll ein Einsatz der Streitkräfte auch zur Abwehr von Gefahren von See her zugelassen werden, soweit zur wirksamen Bekämpfung solcher Gefahren ein solcher Einsatz erforderlich ist.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

1. Artikel 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Grundgesetzes entspricht dem bisherigen Artikel 35 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes.
2. In Artikel 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 des Grundgesetzes wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, im Falle von terroristischen Bedrohungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung Streitkräfte zur Unterstützung ihrer Polizei beim Schutz von zivilen Objekten anzufordern, wenn die Unterstützung durch Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes nicht ausreicht. Dies kann der Fall sein, wenn aufgrund einer akuten Gefährdung einer Vielzahl von Objekten eine Entlastung der Polizei von Bund und Ländern notwendig wird oder wenn für den Objektschutz wegen der Art der Gefährdung die besonderen Fähigkeiten und Mittel der Streitkräfte benötigt werden. Der Streitkräfteeinsatz bleibt ultima ratio. Er ist nur gerechtfertigt, wenn der Einsatz der Polizeikräfte von Bund und Ländern nicht mehr ausreicht, um die terroristische Bedrohung wirksam zu bekämpfen.
3. In Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes wird klargestellt, dass Amtshilfe nach dieser Vorschrift nicht nur im Falle eines bereits eingetretenen besonders schweren Unglücksfalls zur Hilfe bei der Bewältigung seiner Folgen zulässig ist, sondern auch dann, wenn ein solcher Unglücksfall unmittelbar droht und Maßnahmen zur Verhinderung seines Eintritts zu ergreifen sind. Gleiches gilt für die Verhinderung unmittelbar drohender Katastrophen. Dabei soll zugleich der Begriff der Naturkatastrophe durch den Begriff Katastrophe ersetzt und damit die Begrifflichkeit des Katastrophenschutzrechts übernommen werden, das für die Annahme einer Katastrophe nicht auf die Art des auslösenden Ereignisses, sondern auf seine Folgen abstellt. Zweifelsfrei erfasst werden danach auch solche Katastrophen, die auf das Zusammentreffen unterschiedlicher Ereignisse und Ursachen zurückzuführen sind.
4. Mit dem in Artikel 35 Abs. 2 des Grundgesetzes angefügten Satz 3 wird klargestellt, dass die Verpflichtung zur Hilfeleistung nach Artikel 35 Abs. 1 des Grundgesetzes unverändert bestehen bleibt. Das schließt auch Amtshilfeleistungen mit Kräften und Einrichtungen der Bundeswehr ein. Nach der allgemeinen Regelung des

Artikels 35 Abs. 1 des Grundgesetzes kann Amtshilfe durch die Streitkräfte des Bundes insoweit geleistet werden, als es sich nicht um einen Einsatz im Sinne von Artikel 87a Abs. 2 des Grundgesetzes handelt. Möglich ist demnach insbesondere auch die Zurverfügungstellung von Gerät und Einrichtungen der Bundeswehr, wie etwa Transport- und Sanitätsfahrzeugen sowie ABC-Abwehr- und Untersuchungseinrichtungen, gegebenenfalls auch des für ihre Bedienung ausgebildeten Fachpersonals, soweit damit keine Ausübung hoheitlicher Befugnisse gegenüber Dritten verbunden ist.

5. Absatz 3 Satz 1 wird dem neu gefassten Wortlaut des Absatzes 2 Satz 2 angepasst und das Wort „Naturkatastrophe“ durch das Wort „Katastrophe“ ersetzt.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Die Abwehr von Angriffen aus der Luft kann nur mit den militärischen Mitteln der deutschen und alliierten Luftstreitkräfte wirksam wahrgenommen werden. Der gesamte Bereich der Luftabwehr, also insbesondere die Identifizierung und, soweit erforderlich, die Bekämpfung von Luftfahrzeugen, die sich unberechtigt oder mit feindlicher Absicht im Luftraum der Bundesrepublik Deutschland bewegen, gehört deshalb zum Verteidigungsauftrag der Streitkräfte.

Die Zuständigkeit der Streitkräfte muss jedoch unabhängig davon bestehen, von wem und von wo (Ausland oder Inland) der Angriff unternommen wird, und vor allem auch unabhängig davon, ob der Angriff militärischer oder sonstiger Art ist. Bereits insoweit können sich Unsicherheiten über die Zulässigkeit des Einsatzes der Streitkräfte im Rahmen ihres Verteidigungsauftrages ergeben.

Aber auch bei sonstigen Gefahren aus der Luft muss ein Einsatz der Streitkräfte zweifelsfrei zulässig sein, soweit dies zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Artikels 87a Abs. 2 des Grundgesetzes soll deshalb eindeutig geregelt werden, dass Streitkräfte – ungeachtet ihres Verteidigungsauftrages nach Artikel 87a Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes – auch eingesetzt werden können, soweit dies zur wirksamen Bekämpfung von Gefahren aus der Luft erforderlich ist. Damit werden die Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geschaffen, die bei der Abwehr solcher Gefahren für die verantwortlichen Stellen unabdingbar sind.

Darüber hinaus soll durch die Aufnahme von Gefahren von See her eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Streitkräften geschaffen werden, wenn ihr Einsatz zur wirksamen Bekämpfung solcher Gefahren erforderlich ist. Das kann insbesondere bei der Durchführung von Kontrollen auf See (etwa bei unzulässigen Waffenlieferungen oder Umweltdelikten) der Fall sein, wenn die Polizeikräfte hierfür keine ausreichenden Möglichkeiten und Kapazitäten haben.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333